



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

*АГЕНЦИЈЕ ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2019. ГОДИНУ*



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba

ИЗВЈЕШТАЈ

О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

**АГЕНЦИЈЕ ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2019. ГОДИНУ**

Број: 04-16-1-624/20

Сарајево, јун 2020. године

Садржај

I	МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА	5
	МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	5
	МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	7
II	ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	9
1.	КРИТЕРИЈУМИ	9
2.	РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА	9
3.	СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА	10
4.	БУЏЕТ	11
4.1	Програм рада и извјештај о раду	11
5.	ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ	15
5.1	Преглед расхода и издатака из буџета	15
5.1.1	<i>Издаци за рад комисија</i>	16
5.2	Преглед прихода и примитака	17
5.3	Биланс стања	17
5.4	Преглед динамике запошљавања	17
6.	ЈАВНЕ НАБАВКЕ	18
7.	КОМЕНТАРИ	19
	ПРИЛОЗИ	19

I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА

Мишљење независног ревизора се даје на основу проведене финансијске ревизије која обухвата ревизију финансијских извјештаја, и у вези с истом, ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са релевантним законима и другим прописима.

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Мишљење

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Агенције за државну службу Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Агенција)** који обухватају: биланс стања на 31.12.2019. године, преглед прихода, примитака и финансирања по економским категоријама, преглед расхода и издатака из буџета, по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања, преглед дознака из текуће резерве буџета, за годину која завршава на тај дан и анализу извршења буџета – текстуални дио, укључујући и резиме значајних рачуноводствених политика.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Агенције приказују истинито и фер, у свим материјалним аспектима, финансијско стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2019. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Основ за мишљење

Ревизију смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у параграфу *Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја*.

Независни смо од Агенције у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Одговорности руководства за финансијске извјештаје

Руководство Агенције је одговорно за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања на нивоу институција Босне и Херцеговине тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке, одговарајућа објелодањивања релевантних информација у напоменама уз финансијске извјештаје, као и одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствених процјена, које су разумне у датим околностима.

Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја

Наши циљеви су стећи разумно увјерење о томе да ли су финансијски извјештаји као цјелина сачињени без значајног погрешног приказивања услијед преваре или грешке и издати извјештај независног ревизора који укључује наше мишљење. Разумно увјерење је висок ниво увјерења, али није гаранција да ће ревизија обављена у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција увијек открити значајно погрешно приказивање када оно постоји.

Погрешни прикази могу настати услијед преваре или грешке и сматрају се значајним ако се разумно може очекивати да, појединачно или збирно, утичу на економске одлуке корисника донијете на основу тих финансијских извјештаја.

Као саставни дио ревизије у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција, стварамо професионалне процјене и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Ми такође:

- Препознајемо и процјењујемо ризике значајног погрешног приказивања финансијских извјештаја, због преваре или грешке, обликујемо и обављамо ревизионе поступке као реакцију на те ризике и прибављамо ревизионе доказе који су довољни и примјерени да обезбиједо основ за наше мишљење. Ризик неоткривања значајног погрешног приказивања насталог услијед преваре је већи од ризика насталог услијед грешке, јер превара може укључити тајне споразуме, кривотворење, намјерно изостављање, погрешно приказивање или заобилажење интерних контрола.
- Стичемо разумијевање интерних контрола релевантних за ревизију како бисмо обликовали ревизионе поступке који су примјерени у датим околностима, али не и за сврху изражавања мишљења о успјешности интерних контрола.
- Оцјењујемо примјереност кориштених рачуноводствених политика и разумност рачуноводствених процјена и повезаних објава које је створило руководство.
- Оцјењујемо цјелокупну презентацију, структуру и садржај финансијских извјештаја, укључујући и објаве, као и да ли финансијски извјештаји одражавају трансакције и догађаје на којима су засновани на начин којим се постиже фер презентација.

Са руководством комуницирамо у вези са, између осталих питања, планираним дјелокругом и временским распоредом ревизије и важним налазима ревизије, укључујући и оне који се односе на значајне недостатке у интерним контролама који су откривени током наше ревизије.

МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

Мишљење

У вези са ревизијом финансијских извјештаја Агенције за 2019. годину, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са релевантним законима и другим прописима.

Према нашем мишљењу, активности, финансијске трансакције и информације Агенције за 2019. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима који су дефинисани као критеријуми за дату ревизију.

Основ за мишљење

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и ISSAI 4000 - Стандард за ревизију усклађености. Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у параграфу *Одговорности ревизора за ревизију усклађености*.

Независни смо од Агенције у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Скретање пажње

Не изражавајући резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на:

- *улогу Агенције у регулисању питања радноправног статуса државних службеника у институцијама БиХ и креирању измјена и допуна подзаконских аката (тачка 4.1. Извјештаја);*
- *начин третирања (исплате) накнада за рад у комисијама (управним, надзорним одборима и другим тијелима) које прелазе, законом дефинисани, максимални мјесечни износ права на накнаде по кориснику (тачка 5.1.1. Извјештаја).*

Одговорности руководства за усклађеност

Поред одговорности за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство Агенције је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације у складу са прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење расположивих средстава за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорности ревизора за ревизију усклађености

Поред одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и изражавање мишљења о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације у свим материјалним аспектима, у складу са законима и другим прописима којима су регулисане. Одговорност ревизора укључује обављање процедура, како би прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање Агенције, према дефинисаним

критеријумима, усклађено са релевантним законима и другим прописима. Процедуре подразумијевају процјену ризика од значајних неусклађености са законима и прописима који регулишу пословање субјекта ревизије. Такође, наша одговорност подразумијева и оцјену финансијског управљања, функције интерне ревизије и система интерних контрола.

Сарајево, 24.6.2020. године

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица, с.р.

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман, с.р.

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. КРИТЕРИЈУМИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености. Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумијева процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило да ли су предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени са одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

За оцјену усклађености са законима и другим прописима кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2019. годину
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС)
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о управи и подзаконски акти
- Закон о финансирању институција БиХ.

2. РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је финансијску ревизију Агенције за 2018. годину, сачинила Извјештај о финансијској ревизији и дала позитивно мишљење на финансијске извјештаје и позитивно мишљење на усклађеност са скретањем пажње на улогу и значај Агенције у проведеним екстерним премјештајима државних службеника у институцијама у току пробног рада, који су довели до додатног запошљавања примјеном резервне листе, постављењем државних службеника са резервне листе успјешних кандидата, након што су, уз сагласност Агенције, извршени интерни премјештаји првобитно постављених државних службеника по јавном огласу. Такође, скренута је пажња и на потребу преиспитивања одредаба подзаконских аката које доноси Агенција и према томе сачињавања приједлога измјена и допуна истих. У Извјештају су дате препоруке у циљу отклањања уочених неправилности, Агенција је поступила у складу са чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и обавијестила нас о плану за предузимање активности за реализацији датих препорука у циљу превазилажења недостатака идентификованих у извјештају о обављеној ревизији за 2018. годину.

Агенција је сачинила План активности за реализацију препорука Канцеларије за ревизију БиХ из извјештаја о финансијској ревизији за 2018. годину.

Увидом у предузете активности, дајемо осврт на реализацију препорука:

Оцјена реализације препорука	Реализована	Реализација у току	Нереализована
Агенција је у доброј мјери кориговала своје поступање у односу на ранији период у погледу начина давања сагласности за поступање институција приликом промјене радноправног статуса државних службеника, што је утицало и на смањење случајева примјене резервних листи као инструмента за додатно запошљавање државних службеника на нетранспарентан начин.			
Агенција је покренула активности на преиспитивању одредби подзаконских аката произашлих из Закона о државној служби у институцијама БиХ, међутим, те активности нису окончане.			
Пријемом три државна службеника, Агенција је крајем 2019. године прекинула ангажман спољних сарадника на систематизованим радним мјестима.			

С обзиром на то да Агенција послје Извјештаја ревизије за 2018. годину није проводила поступке за запошљавање, нисмо у могућности извршити оцјену дате препоруке која се односила на уочене мањкавости у поступку запошљавања у 2018. години.

3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА

Агенција је одговорна за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност послова са законима и другим прописима.

Унутрашња организација и начин рада утврђени су Правилником о унутрашњој организацији Агенције, на који је Савјет министара БиХ у септембру 2018. године дао сагласност. Правилником о унутрашњој организацији Агенције, утврђене су организационе јединице, уређен је начин рада и руковођења Агенцијом те дефинисан опис послова за сваког државног службеника и запосленика. Правилником о унутрашњој организацији систематизована су радна мјеста за 36 извршилаца.

Систем финансијског управљања и контроле је имплементиран у складу са Законом о финансирању институција БиХ¹, Приручником за финансијско управљање и контролу и Смјерницама за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ. Агенција је у 2019. години извршила ажурирање раније успостављеног система. Именована комисија је сачинила попис и мапирање пословних процеса, утврдила и процијенила ризике и израдила регистар ризика. Такође, Агенција је попунила образац Годишњег извјештаја о финансијском управљању и контроли за 2019. годину и 19.02.2020. године доставила Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ.

¹ Службени гласник БиХ, бр: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

У складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ² и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ³, за обављање интерне ревизије у Агенцији надлежна је Централна јединица интерне ревизије Министарства финансија и трезора БиХ. У складу са Годишњим планом интерне ревизије у Агенцији за 2019. годину обављене су двије интерне ревизије. Ревизија на тему „Заједнички оквир за самопроцјену институција БиХ - САФ“ је проведена паралелно, поред Агенције, у још три институције су биле предмет ревизије. Нацрт извјештаја о обављеној ревизији је достављен у септембру. Такође, ревизију на тему Електронско благајничко пословање Јединица интерне ревизије је паралелно проводила у 14 институција из своје надлежности. Нацрт извјештаја о обављеној ревизији Агенцији је достављен крајем децембра. Агенција је благовремено попунила и Јединици интерне ревизије прослиједила Образац ОВ-7 – „План активности/приједлог препорука“.

4. БУЏЕТ

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину⁴, Агенцији су одобрена средства у укупном износу од 1.207.000 КМ, од чега је за капиталне издатке одобрено 13.000 КМ. Укупно извршење буџета за 2019. годину износило је 1.089.360 КМ. Буџет је одобрен на основу пројекције од 25 запослених.

С обзиром на то да је буџет усвојен крајем децембра 2019. године, Агенција је, у складу са одлукама о привременом финансирању, располагала средствима у укупном износу од 1.185.000 КМ. Агенција је, по усвајању Закона о буџету, у складу са инструкцијом и обавјештењем Министарства финансија и трезора БиХ, поднијела захтјев за реструктурисање расхода. Одобрено је реструктурисање средстава у укупној вриједности од 8.000 КМ или 0,66% од укупно одобреног буџета за 2019. годину. Измјеном структуре расхода унутар одобреног буџета извршено је повећање расположивих средстава на позицији путни трошкови (3.000 КМ) и на позицији издатака за текуће одржавање (5.000 КМ), док су умањена расположива средства за накнаде запослених (8.000 КМ).

Поред средстава одобрених Законом о буџету, Агенција је у 2019. години располагала и средствима донације (4.980 КМ). Међународна организација франкофоније (OIF) је у 2019. години наставила са реализацијом раније започетог пројекта.

4.1 Програм рада и извјештај о раду

Програм рада Агенције за 2019. годину Савјет министара БиХ је усвојио на 165. сједници која је одржана 30.01.2019. године. Извјештај о раду Агенције за 2019. годину достављен је Савјету министара БиХ, али до обављања завршне ревизије исти није разматран и усвојен.

У Извјештају о раду за 2019. годину наведено је да је Агенција обрадила 100% запримљених захтјева којим су тражене сагласности за рад на одређено вријеме лица у својству запосленика, а на радна мјеста државних службеника те за интерни премјештај

² Службени гласник БиХ, број 27/08 и 32/12

³ Службени гласник БиХ, број 59/19

⁴ Службени гласник БиХ, број 84/19

државних службеника. Од укупног броја запримљених захтјева за добијање сагласности за рад на одређено вријеме и интерни премјештај, Агенција је за 90% поднесених захтјева дала позитивно мишљење, од чега је 88% позитивних мишљења дато по захтјевима за рад на одређено вријеме, односно 92% сагласности је дато по захтјевима за интерне премјештаје.

Активности Агенције у случајевима интерних премјештаја у институцијама БиХ

У складу са одредбама Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама БиХ⁵ (у даљем тексту: Правилник) Агенција даје сагласности на интерне премјештаје државних службеника које покрећу и проводе институције БиХ.

Интерни премјештаји лица која су примљена по јавном огласу и која су била на пробном раду од годину дана у 2019. години су узроковали додатно запошљавање државних службеника примјеном института резервне листе. На тај начин је, према презентованим подацима, у 2019. години примљено девет државних службеника и то: пет у Министарству иностраних послова БиХ, два у Министарству правде БиХ и два у Министарству безбједности БиХ.

У процесу провођења интерног премјештаја државног службеника у институцијама БиХ важну улогу има Агенција с обзиром на то да даје сагласности за провођење интерних премјештаја. Изузетак је Министарство иностраних послова којем Агенција даје мишљење на предложене интерне премјештаје државних службеника.

У погледу Министарства иностраних послова Агенција је давала мишљења о предложеним интерним премјештајима, при чему је давала и мишљења са резервом за предложене интерне премјештаје. У таквим мишљењима са резервом довођена је у питање оправданост таквих поступака узимајући у обзир посљедице које производе таква помјерања државних службеника, скретана је пажња на непостојање оцјене рада која је услов из члана 30. став 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ, итд.

У случајевима давања сагласности Министарству правде БиХ, Агенција је дала сагласност за тражене интерне премјештаје. Наиме, поменуто Министарство се обратило Агенцији за давање сагласности за интерни премјештај два лица која су била на пробном раду. Агенција је тражила допуну захтјева, с обзиром на то да Министарство правде није било доставило оцјене рада за лица која се интерно премјештају. По добијању оцјена рада, Агенција је дала сагласност за интерне премјештаје, што је узроковало активирање резервне листе и пријем додатна два државна службеника на неодређено вријеме. Иначе, оцјене рада, према законским одредбама, лица на пробном раду нису могла добити прије истека године дана пробног рада.

У погледу интерног премјештаја у Министарству безбједности БиХ, Агенција је почетком године издала закључак којим је одбила дати сагласност за интерни премјештај, јер лице које се премјешта нема оцјену рада из члана 30. став 7. Закона о државној служби. На закључак се жалило Министарство безбједности БиХ Одбору за разматрање жалби, који је констатовао да је Министарство у спису жалбе доставило недостајући доказ (оцјену рада) што је био разлог за одбијање давања сагласности од стране Агенције. Сходно томе, Агенција је у поновљеном поступку дала сагласност Министарству безбједности БиХ. На истим основама је Агенција ријешила још један захтјев за давање сагласности за

⁵ Службени гласник БиХ, бр: 62/10, 30/14 и 38/17

интерни премјештај у Министарству безбједности БиХ. Наведени интерни премјештаји у Министарству безбједности БиХ су имали за посљедицу пријем додатна два државна службеника са резервне листе.

Можемо закључити да је број интерних премјештаја, који су узроковали активирање резервних листи, смањен у односу на раније године. Разлог томе је и другачији приступ Агенције приликом разматрања поднесених захтјева за интерне премјештаје.

При томе морамо напоменути да кориштење оцјене рада за лица на пробном раду, с циљем испуњења захтјева из члана 30. став 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ при интерном премјештају, са становишта ревизије, није засновано на закону и подзаконским актима, јер се лицима на пробном раду додјељују оцјене рада, иако иста оцјену рада могу добити тек након проведене године дана на пробном раду.

Измјене и допуне подзаконских аката произашлих из Закона о државној служби у институцијама БиХ

Агенција се током 2019. године у неколико наврата обрађала Министарству правде БиХ у циљу добијања мишљења за поступање у погледу примјене Закона о државној служби у институцијама БиХ.

Министарство правде је давало мишљења по одређеним питањима, што је определијелило Агенцију да покрене активности на измјени provedбених прописа који се тичу радноправног статуса државних службеника.

Даље, увидом у Приједлог измјена и допуна Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама БиХ, који је упућен Савјету министара БиХ на усвајање, констатовали смо да су на одређени начин регулисана питања примјене оцјене рада државног службеника приликом интерног премјештаја (примјена члана 30. став 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ), што је између осталог обавеза Агенције која произлази из члана 32. став 3. поменутог Закона. Наведеним Приједлогом, према нашем мишљењу, нису ријешена одређена питања о којима смо писали у нашим извјештајима о обављеној финансијској ревизији Агенције, као и одговорима на коментаре на нацрт извјештаја о обављеној финансијској ревизији Агенције, а која су била један од разлога за покретање измјена наведеног акта.

Мислимо да сачињеним приједлогом Агенција формално испуњава законску обавезу из члана 32. став 3. Закона о државној служби, међутим, нека суштинска питања остају неријешена, те би приликом саме примјене наведеног акта могла довести до одређених недоумица.

За примјер наводимо да Агенција сваке године упозорава Савјет министара БиХ да институције не проводе оцјењивање државних службеника, што је њихова законска обавеза. При томе је у Приједлогу измјенама и допунама Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама дефинисано да ће се, уколико је државни службеник неоцијењен у задње двије године прије интерног премјештаја, интерни премјештај проводити у складу са чланом 6. и 7. Правилника. То би могло значити да ће институције које оцјењују своје запослене бити у обавези примјењивати нове одредбе које се односе на примјену оцјене рада приликом интерних премјештаја и сходно томе ће имати одређена ограничења (због

оцјена рада), док ће институције које не оцјењују своје запослене примјењивати одредбе 6. и 7. без икаквих ограничења. Нисмо се увјерили ни на који начин се нпр. рјешава случај захтјева два лица за премјештај на исто радно мјесто са аспекта оцјене рада.

Иначе, изузеће од оцјењивања је регулисано у Правилнику о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ⁶ гдје је назначено у којим случајевима државни службеник може бити неоцијењен.

Приједлогом измјена и допуна Правилника предвиђено је укидање давања сагласности на интерне премјештаје институцијама БиХ, што у потпуности мијења позицију и улогу Агенције у процесу промјене радноправног статуса државних службеника у околностима примјене неизмијењеног законског оквира.

У контексту наведеног, истичемо и то да је на приједлог Агенције Савјет министара БиХ у 2019. години извршио измјене и допуне Одлуке о начину полагања јавног и стручног испита⁷ у којој је у члану 30. прописано ограничење, односно дозвољено је само једно кориштење резервне листе услјед интерног премјештаја.

ПРЕПОРУКА 1

Агенција је дужна да приликом креирања (приједлога) аката из дјелокруга своје надлежности, настоји узети у обзир све расположиве информације и практична искуства како би се кроз измјене правног оквира препознало што више случајева из праксе и тиме суштински ријешили постојећи проблеми у примјени прописа, те допринијело већем степену владавине права и транспарентности у запошљавању, промјени радноправног статуса државних службеника, те законитом регулисању њихових права и обавеза.

Мишљења у вези с примјеном појединих одредби Закона о државној служби у институцијама БиХ

У протеклом периоду сачињено је више ставова и мишљења Агенција и Министарства правде БиХ у погледу примјене пробног рада након интерног огласа, међутим, још се нисмо увјерили у постојање јасног правног основа за примјену пробног рада послјје постављења државног службеника по интерном огласу.

Мишљења смо да је упит према Министарству правде БиХ, који је упутила Агенција, а који се односио на пробни рад послјје интерног огласа третирао само један аспект тог питања. Тачније, иако се у мишљењу Министарства правде БиХ од 04.10.2019. године сугерише могућност примјене пробног рада након постављења по интерном огласу исто не покрива кључна питања и послједице такве примјене у пракси у односу на друге одредбе Закона о државној служби у институцијама БиХ. Наиме, поставља се питање, ако се примијени пробни рад након постављења по интерном огласу, да ли се у пуном капацитету примјењују и одредбе члана 29. Закона о државној служби на тако постављеног државног службеника посебно став 3. тачка б. на основу које би лицу са незадовољавајућом оцјеном пробног рада престао радни однос без икаквих права из радног односа. Такође, важно питање које се јавља у случају примјене пробног рада послјје постављења по интерном огласу јесте случај унапређења лица које је на пробном раду, јер би се слиједом тога поништио претходно проведени период на пробном раду.

⁶ Службени гласник БиХ, број 59/11

⁷ Службени гласник БиХ, бр: 96/07, 43/10, 103/12 и 56/19

Узимајући у обзир да и даље немамо задовољавајуће одговоре на наведена питања сматрамо како увођење пробног рада након интерног огласа није правно основано. У погледу оцјене рада и могућности давања исте прије истека пробног рада, а у контексту мишљења Министарства правде БиХ, да је Агенција надлежна да тумачи закон и подзаконске акте, али не и да преиспитује дату оцјену рада, поставља се питање шта може учинити Агенција у циљу правилног и законитог поступања институција БиХ. Сматрамо да у тим условима Агенција има могућност да кроз правилно тумачење одредби закона и подзаконских аката упозори институције (што Агенција чини по неким другим питањима) да давање оцјене рада лицима која су на пробном раду (прије истека периода од године дана) није правно основано.

ПРЕПОРУКА 2

Агенција је дужна да на све законом прихватљиве начине скрене пажњу институцијама БиХ на случајеве неправилне примјене Закона о државној служби и подзаконских аката, а све у циљу законитог поступања и транспарентности у запошљавању државних службеника.

5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ

Агенција је сачинила Годишњи финансијски извјештај за 2019. годину и доставила га надлежним органима и институцијама у складу са важећим прописима и у утврђеном року. У априлу Агенција је извршила корекцију, исправку техничке грешке, у обрасцу 6.

Анализом биљешки уз финансијске извјештаје може се констатовати да је Агенција, поштујући Правилник о финансијском извјештавању, сачинила детаљну забиљешку билансних позиција уз биланс стања, као и образложење извршења годишњег плана.

5.1 Преглед расхода и издатака из буџета

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама, у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 1.089.360 КМ, од чега је на име текуће издатке реализовано 1.082.423 КМ, а за набавку опреме 6.937 КМ.

Значајни расходи из буџета односе се на бруто плате и накнаде плата (707.169 КМ), уговорене и друге услуге (199.467 КМ), накнаде трошкова запослених (61.666 КМ) те издатке та текуће одржавање (43.326 КМ).

Преглед расхода и издатака из буџета приказан је у Табели I у прилогу Извјештаја.

5.1.1 Издаци за рад комисија

Укупни издаци за рад комисија са 31.12.2019. године исказани су у износу од 57.200 КМ (брuto 77.716 КМ), од чега је 10.600 КМ исплаћено за рад дисциплинских комисија, а 46.600 КМ за рад у осталим комисијама.

Одлуком о прописивању критерија за утврђивање висине накнаде члановима комисија за избор државних службеника⁸ дефинисано је право на накнаду именованим члановима комисије. Висина накнаде за рад у комисији за избор државних службеника одређује се према броју кандидата који приступе и окончају писмени дио стручног испита (или броју кандидата који окончају интервју ако се стручни дио испита не одржава) и износи од 50 до 300 КМ за сваког члана комисије. Право на накнаду за чланове дисциплинске комисије, у распону од 100 КМ за записничара до 300 КМ за предсједника комисије, дефинисано Одлуком о утврђивању висине новчане накнаде за рад у дисциплинским комисијама Агенције⁹. Наведеним одлукама дефинисано је да мјесечна накнада за рад у комисијама може износити максимално до висине основице за обрачун плата запосленим у институцијама БиХ те да се накнада за рад у комисијама исплаћује уз примјену ограничења прописаних чланом 39. ст. (4) и (5) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ¹⁰.

Поступцима ревизије утврђено је да Агенција, у појединим случајевима, накнаду за рад у комисији исплаћује парцијално. С обзиром на то да је системски ограничена исплата накнаде за рад у комисијама, односно у управним одборима, надзорним и другим одборима и другим радним тијелима из надлежности институција, на 475 КМ Агенција у случајевима када члан комисије остварује право на накнаду за рад у комисијама већу од 475 КМ на мјесечном нивоу, разлику накнаде исплати у сљедећем мјесецу, или у првом наредном када се стекну услови. Овакав начин поступања приликом исплата накнада, крши основне постулате ограничења који су дефинисани Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ. Директор Агенције је дописом¹¹, који је упућен свим институцијама, сугерисао да се приликом доношења рјешења о утврђивању висине накнаде у диспозитиву рјешења угради сљедећи став “уколико исплата накнаде из тачке 1. у диспозитиву овог рјешења није могла једнократно, иста ће бити исплаћена у оброцима, у складу са релевантним прописима”. И поред чињенице да се у диспозитиву рјешења за исплату накнада наведе став директора, поступањем на овакав начин нарушавају се основни принципи правичности, транспарентности, фискалне одрживости, друштвене одговорности и солидарности, на којима је, од стране законодавца, утемељена измјена Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ.

ПРЕПОРУКА 3

Агенција је дужна да приликом исплата накнада за рад у комисијама поштује основне принципе законских регулатива које дефинишу износ накнада за рад у управним одборима, надзорним и другим радним тијелима у институцијама БиХ.

⁸ Службени гласник БиХ, број: 55/10, 44/16 и 74/17

⁹ Службени гласник БиХ, број: 70/09 и 44/16

¹⁰ Службени гласник БиХ, број: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 85/15, 16/16, 94/16 и 72/17

¹¹ Број: 03-34-2-1184/17 од 6.12.2017. године

5.2 Преглед прихода и примитака

У прегледу прихода, примитака и финансирања по економским категоријама у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године, укупно остварени приходи и примици исказани су у износу од 4.096 КМ. Приход је евидентирани на позицији примљених текућих трансфера из иностранства. Међународна организација франкофоније (OIF) је извршила уплату преосталих средстава по основу раније започетог пројекта „Користи и утицај француског језика - 2018“.

5.3 Биланс стања

У билансу стања на 31.12.2019. године исказана су укупна средства у износу од 37.868 КМ. Укупне обавезе са изворима средстава исказане су у износу од 169.433 КМ.

Значајне ставке биланса стања односе се на обавезе према запосленима (66.788 КМ), неотписану вриједност сталних средстава (37.868 КМ), обавезе према добављачима (34.254 КМ) те обавезе према физичким лицима (27.549 КМ).

Агенција је извршила попис сталних средстава, потраживања и обавеза на 31.12.2019. године. Комисија је сачинила Извјештај о извршеном попису средстава, потраживања и обавеза, који је усвојило руководство Агенције. Стварно стање средстава и обавеза усклађено је са књиговодственим стањем. Пописом сталних средстава није утврђен мањак нити вишак сталних средстава. Извршен је обрачун амортизације појединачно по сваком сталном средству.

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

5.4 Преглед динамике запошљавања

Агенција је у 2019. години извршила пријем три државна службеника, од чега је пријем једног државног службеника извршен на неодређено вријеме, а два државна службеника су од 01. новембра запослена на одређено вријеме од три мјесеца.

Анализирајући динамику кретања запослених у Агенцији у 2019. години може се констатовати да је Агенција закључно са 31.12.2018. године запошљавала 22 лица. По проведеном екстерном премјештају, уз сагласност државног службеника из Министарства финансија и трезора БиХ од 01.01.2019. године радни однос у Агенцији је засновало једно лице, на позицији стручни савјетник за комисије за избор и тестирање. Наведени службеник је, након проведеног интерног огласа од 01.02.2019. године, постављен на радно мјесто шефа Одсјека за финансијске послове. Агенција је такође 01.11.2019. године са два лица, која су до тада као спољни сарадници била ангажована за обављање послова у Агенцији, закључила уговор о раду на одређено вријеме (три мјесеца). Директор је од 01.8.2019. године, на лични захтјев запосленог, због школовања које није обухваћено организованим облицима обуке коју проводе институције БиХ, а које доприноси усавршавању државног службеника за обављање послова у државној служби одобрио кориштење годину дана неплаћеног одсуства. Закључно са 31.12.2019. године Агенција је запошљавала 25 лица, колико је и одобрено Законом о буџету за 2019. годину, с тим да су два лица запослена на одређено вријеме, 23 на неодређено, од чега једно лице користи неплаћено одсуство.

6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Агенција је донијела План јавних набавки за 2019. годину, који је по усвајању Закона о буџету измијенила у дијелу капиталних набавки. Измјеном Плана набавки, дефинисана је набавка опреме путем директног поступка.

Према презентованим подацима¹², Агенција је са 31.12.2019. године провела 20 поступака набавки за избор најповољнијег добављача. Проведен је један конкурентски захтјев у вриједности од 29.203 КМ те 19 директних поступака чија је укупна вриједност 36.395 КМ. И поред чињенице да је Агенција у 2019. години провела само један конкурентски захтјев за доставу понуда, уочено је да за овај поступак није предвидјела провођење е-аукције, иако је Правилником о условима и начину провођења е-аукције¹³ у 2019. години уговорним тијелима дефинисана обавезност провођења е-аукције за најмање 80% поступака код којих се користи најнижа цијена као критериј за додјелу уговора. На основу прегледаног узорка поступака јавних набавки нису уочене значајније неправилности.

¹² Извјештај о укупном броју поступака и укупној вриједности додијељених уговора по врсти и предмету набавке за период 01.01.-31.12.2019. године из система е-набавки од 11.02.2020. године.

¹³ Службени гласник БиХ, број 66/16

7. КОМЕНТАРИ

Агенција је у остављеном року доставила коментаре на Нацрт извјештаја о обављеној финансијској ревизији за 2019. годину. У коментарима су дата појашњења по свим датим препорукама, без достављања документације која би утицала на измјену налаза у Извјештају.

Агенција нас је информисала да је Приједлог правилника о измјени и допуни Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама БиХ, а који је био упућен Савјету министара БиХ на усвајање, повучен из процедуре због добијања накнадних примједби. Наведени Приједлог правилника је био стављен на дневни ред 8. сједнице Савјета министра БиХ, али је скинут на захтјев Одбора за унутрашњу политику због негативних мишљења међународних институција и синдиката. Наводи дати у налазима, везано за наведени Приједлог правилника, остају непромијењени у односу на Нацрт извјештаја.

Детаљно објашњење коментара дато је у одговору на достављене коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији, који достављамо руководству Агенције уз коначан Извјештај о ревизији за 2019. годину.

**Вођа тима
за финансијску ревизију**

Наташа Павловић, виши ревизор, с.р.

**Руководилац Одјељења
за финансијску ревизију**

Неџад Хајтић, виши ревизор, с.р.

**Чланови тима
за финансијску ревизију**

Лутвија Шрндић, ревизор, с.р.

Невена Кењић, ревизор, с.р.

**Руководилац Одјељења
за развој, методологију и
контролу квалитета финансијске
ревизије**

Драгољуб Ковинчић, виши
ревизор, с.р.

Прилози

Табела I – Преглед расхода буџета за 2019. годину
Табела II – Биланс стања на 31.12.2019. године
Изјава о одговорностима руководства

Преглед расхода буџета за 2019. годину

Агенција за државну службу Босне и Херцеговине

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупан буџет (2+3)	Извршење буџета	Проценат 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	1,194,000	0	1,194,000	1,082,423	91
Бруто плате и накнаде	732,000		732,000	707,169	97
Накнаде трошкова запослених	82,000	-8,000	74,000	61,666	83
Путни трошкови	9,000	3,000	12,000	9,984	83
Издаци телефонских и пошт.услуга	39,000		39,000	23,533	60
Издаци за енергију и ком.услуге	0		0	0	
Набавка материјала	11,000		11,000	7,162	65
Издаци за услуге превоза и горива	0		0	0	
Унајмљивање имовине и опреме	31,000		31,000	30,116	97
Издаци за текуће одржавање	43,000	5,000	48,000	43,326	90
Издаци за осигурање	0		0	0	
Уговорене и друге посебне услуге	247,000		247,000	199,467	81
2. Капитални издаци	13,000	0	13,000	6,937	53
Набавка земљишта			0		
Набавка грађевина			0		
Набавка опреме	13,000		13,000	6,937	53
Набавка осталих сталних средстава			0		
Реконструкција и инвестиционо одржавање			0		
3. Текући грантови	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Буџет-непосредна потрошња (1+2+3)	1,207,000	0	1,207,000	1,089,360	90
5. Вишегодишња капитална улагања	0	0	0	0	
			0		
6. Новчане донације	0	4,980	4,980	4,980	100
0707060-"Користи и утицај француског језика - 2018. година "		4,980	4,980	4,980	100
7. Програми посебне намјене	0	0	0	0	
			0		
8. Укупно (4+5+6+7)	1,207,000	4,980	1,211,980	1,094,340	90

Руководство је Преглед расхода буџета по економским категоријама одобрило 2.3.2020. године.

Директор:
Невен Акшамиджа

Биланс стања на 31.12.2019. године

Агенција за државну службу Босне и Херцеговине

Табела II

Опис	31.12.2019.	31.12.2018.	Проценат 2/3*100
1	2	3	4
1. Готовина, крат. потраживања, разграничења и залихе	0	0	
Новчана средства			
Краткорочна потраживања			
Краткорочни пласмани			
Интерни финансијски односи			
Залихе			
Краткорочна разграничења			
2. Стална средства	37,868	41,081	92
Стална средства	269,519	301,190	89
Исправка вриједности	231,651	260,109	89
Неотписана вриједност сталних средстава	37,868	41,081	92
Дугорочни пласмани			
Дугорочна разграничења			
УКУПНО АКТИВА (1+2)	37,868	41,081	92
3. Краткорочне обавезе и разграничења	131,565	123,151	107
Краткорочне текуће обавезе	64,777	61,953	105
Краткорочни кредити и зајмови			
Обавезе према запосленима	66,788	61,198	109
Интерни финансијски односи			
Краткорочна разграничења			
4. Дугорочне обавезе и разграничења	0	0	
Дугорочни кредити и зајмови			
Остале дугорочне обавезе			
Дугорочна разграничења			
5. Извори средстава	37,868	41,081	92
Извори средстава			
Остали извори средстава	37,868	41,081	92
Нераспоређени вишак прихода/расхода			
УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	169,433	164,232	103

Напомена: Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине, чл.10. став 4., напоменуто је да биланс стања буџетских корисника **неће бити уравнотежен** (актива једнака пасиви) због програмски успостављеног система Главне књиге, док ће биланс стања који ради Министарство финансија и трезора на нивоу Буџета институција Босне и Херцеговине за текућу годину бити уравнотежен.

Руководство је Биланс стања одобрило 2.3.2020. године.

Директор:
Невен Акшамија

Изјава о одговорностима руководства

Међународни стандард врховних ревизионих институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба да добије одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за објективно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Агенције за државну службу Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Агенција) дужно је да обезбиди да финансијски извјештаји за 2019. годину буду израђени у складу са Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 25/15 и 91/17) и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине (протокол Министарства финансија и трезора БиХ, број 01-08-02-1-1515-1/15 од 4.2.2015. године). Руководство је такође обавезно да поступа у складу са Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину (Службени гласник БиХ, број 84/19) и пратећим упутствима, објашњењима и смјерницама које доноси Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ финансијског стања Агенције.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја и усклађеност са законима и другим прописима;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије;
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи.

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па тако и за предузимање одговарајућих мјера да би се спријечиле и откриле проневијере и остале незаконитости.

Датум, 27.3.2020. године

Директор:

Невен Акшамија